

Научная статья
УДК: 343.9
DOI: 10.47475/2311-696X-2025-47-4-147-156

С. 147–156

КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

Александр Михайлович Зацепин¹, Игорь Александрович Доброрез²

¹ Крымский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, г. Симферополь, Республика Крым, Россия
tp0507@ya.ru

² Крымский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, г. Симферополь, Республика Крым, Россия
dobr_ig@mail.ru

Аннотация. Публикация посвящена актуальному вопросу эффективности прокурорского надзора и его криминологическому влиянию на состояние законности в процессуальной деятельности органов предварительного расследования на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Авторы рассматривают теоретические и практические аспекты данного направления прокурорского надзора, приводят статистические данные о результатах надзорной деятельности, выделяют наиболее проблемные вопросы и предлагают научно обоснованные способы их решения. Проведенное исследование носит не только научный характер, но и имеет важное прикладное значение. Оно позволяет использовать выводы и предложения для повышения эффективности рассматриваемого направления надзорной деятельности, а также в законотворческом процессе. Следует отметить, что при надлежащем использовании в практической деятельности предложений авторов ожидается криминологически значимый положительный эффект в предупреждении и борьбе с преступностью.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, преступления, преступность, криминологический эффект, предварительное расследование, уголовное судопроизводство, законность, права граждан, криминологическая политика

Для цитирования: Зацепин А. М., Доброрез И. А. Криминологическая политика осуществления прокурорского надзора за органами предварительного расследования // Правопорядок: история, теория, практика. 2025. № 4 (47). С. 147–156. DOI: 10.47475/2311-696X-2025-47-4-147-156

Scientific article

CRIMINOLOGICAL POLICY PROSECUTORIAL OVERSIGHT FOR PRELIMINARY INVESTIGATION BODIES

Alexander M. Zatsepin¹, Igor A. Dobrorez²

¹ Crimean Law Institute (branch), University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Simferopol, Republic of Crimea, Russia
tp0507@ya.ru

² Crimean Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Simferopol, Republic of Crimea, Russia
dobr_ig@mail.ru

Abstract. The publication is devoted to the topical issue of the effectiveness of prosecutorial supervision and its criminological impact on the state of legality in the procedural activities of the preliminary investigation bodies at the pre-trial stage of criminal proceedings. The authors consider the theoretical and practical aspects of this area of prosecutorial supervision, provide statistics on the results of supervisory activities, identify the

most problematic issues and propose scientifically based ways to solve them. The conducted research is not only scientific in nature, but also has important applied significance, allows you to use conclusions and suggestions to increase the efficiency of the considered direction of supervisory activity, as well as in the legislative process. It should be noted that with the appropriate use of the authors' proposals in practice, a criminologically significant positive effect is expected in the prevention and control of crime.

Keywords: prosecutor's office, prosecutorial supervision, crimes, crime, criminological effect, preliminary investigation, criminal proceedings, legality, citizens' rights, criminological policy

For citation: Zatsepin AM, Dobrorez IA. Criminological Policy of Prosecutorial Supervision of Preliminary Investigation Bodies. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2025;(4):147-156. DOI: 10.47475/2311-696X-2025-47-4-147-156 (In Russ.)

Введение

Вопросы усовершенствования способов противодействия преступности, в том числе посредством прокурорского надзора, являются важнейшей составляющей уголовной и криминологической политики в Российской Федерации. В то же время, несмотря на попытки ученых и практиков, не выработаны действенные механизмы правового и организационного характера, исключающие ошибки правоприменения при осуществлении предварительного расследования, волокиту и нарушения сроков расследования, укрытие преступлений, иные нарушения процессуальных норм. Очевидно, что данная тема представляет собой научную и практическую проблему и требует своего решения. Исследование имеет целью решение криминологически значимой научно-практической проблемы повышения эффективности и результативности прокурорского надзора и его влияния на состояние законности в процессуальной деятельности органов предварительного расследования на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Научная и практическая значимость исследования заключается в том, что статья развивает научные знания в актуальном направлении прокурорского надзора за законностью в процессуальной деятельности органов предварительного расследования на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Прикладная значимость исследования заключается в том, что предложения авторов могут быть положены в основу нормотворческой, в том числе законодательной деятельности, способны повысить качество деятельности прокуроров, работников правоохранительных органов, следователей, судей. Тем самым достигается важный криминологический эффект — усовершенствование деятельности по предупреждению и борьбе с преступностью.

Материалы и методы

В ходе исследования использованы следующие методы: диалектика, анализ и синтез, системный, формально-юридический, логический, социологический, статистический, системный. Так, проведено исследование путем опроса прокурорских работников по разработанной анкете на предмет совершенствования законов, подзаконных нормативных правовых актов, ведомственных локальных правовых актов, организационно-

распорядительных актов, регламентирующих вопросы процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия, прокурорского надзора, координации и межведомственного взаимодействия, иных актуальных вопросов и проблем по указанной теме. Исследованы законы, подзаконные нормативные правовые акты, организационно-распорядительные и локальные акты по данной проблематике. Изучены научные работы, посвященные рассматриваемой теме. Приведены ведомственные статистические данные, аналитические материалы, материалы коллегий Генеральной прокуратуры Российской Федерации, характеризующие состояние надзора органов прокуратуры. Изучены материалы осуществления прокурорами координации и межведомственного взаимодействия на данном направлении.

Описание исследования

Говоря о степени научной разработанности рассматриваемой проблемы, следует отметить, что над ее разрешением в той или иной мере работали ведущие ученые в области прокурорского надзора, криминологии, уголовного права и процесса и иных отраслей права: А. В. Агутин, Р. М. Акутаев, К. И. Амирбеков, Ю. Д. Блужштейн, А. Ю. Винокуров, Ю. Е. Винокуров, В. В. Голина, А. И. Долгова, Г. В. Дытченко, Г. И. Забрянский, А. Н. Игнатов, В. Е. Квашиш, Ф. М. Кобзарев, А. А. Конев, П. А. Кривенцов, А. М. Ларин, В. В. Лунеев, Н. В. Сазонова, А. К. Тетохаров, Ю. В. Торопин, А. Г. Халиулин, А. С. Шляпочников и другие.

В части 2 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» закреплено, что прокуратура Российской Федерации в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, осуществляет надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Ряд приказов Генерального прокурора Российской Федерации более подробно регулируют содержание данного направления прокурорского надзора¹. Понятие,

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 23.10.2023 № 730 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях»

предмет и содержание данного вида надзора исследовались и в юридической науке [1; 2; 7; 11; 12; 13; 14].

Несмотря на то, что рассматриваемый прокурорский надзор осуществляется фактически ежедневно на постоянной основе, статистические данные свидетельствуют о стабильно высоком количестве выявляемых нарушений законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия. Так, в решении коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 26 июня 2025 г. отмечено, что при осуществлении надзора в 2024 г. выявлено 5,4 млн нарушений (в 2023 г. — более 5,3 млн (+2 %); в 1 квартале 2025 года — почти 1,5 млн (+3 %)). Для их устранения в 2024 г. направлено 372,9 тыс. (+2,1 %) требований в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, из которых 99 % удовлетворено. Внесено 100,7 тыс. представлений и информации (+1,4 %), в 1 квартале 2025 г. — 27,4 тыс. (+0,8 %). По результатам их рассмотрения на 5,6 % увеличилось количество должностных лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности, — 273,9 тыс. (в 1 квартале 2025 г. — 62,7 тыс.). По мнению руководства Генеральной прокуратуры РФ, рост числа нарушений во многом вызван ухудшением качества расследования и отсутствием надлежащего ведомственного контроля со стороны руководителей органов дознания и следствия, а меры, принимаемые прокурорами, недостаточны для изменения сложившейся ситуации. Обобщения прокурорской практики и результаты выездных проверок деятельности нижестоящих прокуратур свидетельствуют о нередких фактах формального подхода к подготовке актов реагирования и отсутствии должного контроля за их рассмотрением поднадзорными органами. Практически во всех случаях рассмотрения требований, представлений и информации констатируется наличие нарушений закона, проводятся служебные проверки, ставится вопрос об ответственности виновных лиц. В то же время зачастую отсутствуют сведения о фактически выполненных мероприятиях по устранению допущенных нарушений. В ряде случаев осуществляется наращивание статистических показателей при отсутствии должного внимания прокуроров к фактам существенных нарушений прав и законных интересов граждан, пострадавших от преступлений, все еще недостаточны меры по противодействию укрыванию преступлений от учета. Так, например, в процессе комплексной проверки одной из областных прокуратур выявлено укрывание от учета 45 киберпреступлений, сбытов наркотиков и иных деяний, что осталось вне надзора прокурора. Изложенное свидетельствует о необходимости изменений в подходах к организации контроля за рассмотрением и исполнением вносимых актов прокурорского реагирования.

в органах дознания и органах предварительного следствия» // СПС «ГАРАНТ». URL: <https://base.garant.ru/407938869/> (дата обращения: 30.09.2025); Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2021 № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // СПС «Консультант Плюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_396068/ (дата обращения: 30.09.2025).

Рассмотрим основные проблемы надзорной деятельности по следующим наиболее важным направлениям.

1. Проблема противодействия укрыванию преступлений от учета.

Так, в 2024 г. общее количество поставленных на учет прокурорами преступлений выросло на 7 % и составило 154,2 тыс., в 1 квартале 2025 г. — 37,6 тыс., или +6,4 %, в том числе тяжких и особо тяжких — 21,2 тыс. (+2,1 %). Но и прокуроры в ряде случаев не отмечают незаконные процессуальные решения, что влечет в том числе вмешательство Генеральной прокуратуры РФ. Наряду с низким качеством доследственных проверок отмечается несвоевременное выявление и пресечение прокурорами фактов несоблюдения законов, формальное реагирование на нарушения (указания прокуроров при отмене незаконных постановлений органов дознания об отказе в возбуждении уголовного дела носят неконкретный характер, мотивировка обоснования проведения дополнительных проверочных действий недостаточна и т. п.). В 2024 г. по итогам дополнительных проверок возбуждено 171 тыс. уголовных дел (+6,6 %), при этом в 1 квартале 2025 г. — 41,1 тыс. (+10,4 %), а удельный вес от общего числа отмененных решений вырос с 12,2 % до 14 %. В то же время следует отметить положительную динамику повышения качества доследственных проверок на протяжении последних 5 лет — сокращение на 32,7 % (с 1,8 млн в 2020 г. до 1,2 млн в 2024 г.) количества решений об отказе в возбуждении уголовного дела, отмененных прокурорами.

Исходя из этих данных, органы прокуратуры, реагируя на факты укрывания преступлений и незаконного отказа в возбуждении уголовных дел, осуществляют противодействие латентной преступности, тем самым осуществляя важную криминологическую функцию. Латентная преступность изучается криминологами достаточно давно и активно. Но решение этой проблемы в практической плоскости в значительной степени находится в полномочиях и компетенции органов прокуратуры, чьи надзорные полномочия позволяют выявлять и скрытые (в меньшей степени) и скрываемые (в большей степени) преступления [8, с. 135]. Криминологическое деление латентных преступлений на скрытые и скрываемые видится нам приемлемым и достаточным для целей практического разрешения проблемы противодействия латентной преступности. В то же время в вопросах теории нет единства в определении латентной преступности, механизмов ее образования, видов и пр., о чем свидетельствуют исследования Р. М. Акутаева, А. Н. Игнатова, С. М. Иншакова и иных криминологов [6, с. 167–173; 15, с. 132–139].

Вместе с тем и в решении данной проблемы имеет место формальный подход прокуроров при отмене решений об отказе в возбуждении уголовного дела, когда результаты выполнения проверочных мероприятий заведомо не влияют на полноту проверки и итоговое решение, а лишь влекут необоснованное отвлечение

сил и средств правоохранительных органов от реального выполнения задач по борьбе с преступностью.

Для решения рассматриваемой проблемы необходимо анализировать практику постановки на учет по инициативе прокуроров преступлений, ранее известных, но по разным причинам незарегистрированных, на постоянной основе принимать дополнительные меры к обеспечению законности на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

2. Проблема нарушений процессуальных сроков (так называемая волокита) при проведении доследственных проверок и при расследовании уголовных дел.

Затягивание решения вопроса о возбуждении уголовного дела при попустительстве, ввиду отсутствия принципиальной позиции со стороны прокуроров, влечет неоднократное принятие решений об отказе в возбуждении уголовного дела, приводит к нарушению прав граждан на доступ к правосудию в разумный срок. Так, в 2024 г. дважды и более раза необоснованно отказано в возбуждении дел по 134 тысячам материалов процессуальных проверок (2023 — 155 тыс.), а более пяти раз — по 6,4 тыс. (8,1 тыс.). Несоблюдение процессуальных сроков также допускается при производстве дознания и предварительного следствия. Ежегодно каждое третье уголовное дело расследуется в сроки свыше установленных УПК РФ. В целях устранения таких нарушений прокурорами направлено 274,8 тыс. требований (+2,8 %). Несмотря на сокращение в 2024 г. количества уголовных дел, расследованных с нарушением установленного уголовно-процессуальным законодательством срока, на 9,4 % (с 276,8 тыс. до 250,8 тыс.), их удельный вес в общем количестве окончанных производством дел не изменился и составляет 35 %, а в отдельных регионах с нарушением сроков расследуется более половины уголовных дел.

При продлении сроков расследования зачастую приводятся шаблонные основания, в постановлениях следователей и дознавателей не указывается, в связи с необходимостью проведения каких именно следственных действий требуется продление срока. Данные нарушения обусловлены в том числе ненадлежащей реализацией прокурорами надзорных полномочий, направляемые прокурорами требования во многих случаях бессодержательны, что позволяет органам предварительного расследования формально их удовлетворять, при этом каких-либо мер по устранению нарушений не предпринимается. Фактически большинство изученных актов прокурорского реагирования только констатируют волокиту и не оказывают реального влияния на улучшение качества работы правоохранительных органов на досудебной стадии. Кроме того, несмотря на предусмотренную уголовно-процессуальным законодательством форму реагирования прокурора на выявленные в деятельности органов дознания и предварительного следствия нарушения закона, в том числе о разумном сроке уголовного судопроизводства, допускается подмена требований об их устранении внесением представлений и направлением информации.

С целью решения данной проблемы прокурорам следует реагировать на факты несоблюдения разумного срока уголовного судопроизводства, в том числе в результате несвоевременной организации дополнительных проверок, непринятия уголовных дел к производству, невыполнения всего комплекса проверочных мероприятий, следственных и иных процессуальных действий, с постановкой вопроса о персональной ответственности должностных лиц, допустивших такие нарушения. Также в обязательном порядке необходимо ввести практику изучения материалов процессуальных проверок, находящихся в производстве свыше одного года, акцентируя внимание на неоднократных фактах вынесения по ним необоснованных процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела и их отмены прокурорами, и обеспечивать реализацию надлежащих мер, направленных на принятие по ним окончательных процессуальных решений.

Кроме того, прокурорам необходимо оценивать обоснованность передачи уголовных дел из органов внутренних дел в подразделения Следственного комитета Российской Федерации с учетом категории преступлений, длительности расследования и сроков принятия окончательного процессуального решения, обеспечивать личный контроль за правомерностью такой передачи.

3. Проблема незаконного возбуждения уголовных дел.

Зачастую материалы доследственных проверок не свидетельствуют в полной мере о наличии в деянии признаков состава преступления. В этой связи, ввиду неполноты доследственных проверок, прокурорами отменено 10,4 тыс. таких постановлений (+7,6 %). Наряду с этим имеются факты необоснованной отмены прокурорами решений о возбуждении уголовного дела.

Нуждается в повышении эффективности реализации полномочий по даче письменных указаний дознавателям о направлении расследования, получении и надлежащей фиксации доказательств, производстве следственных действий по установлению и закреплению следов преступления. Прокурорами в 2024 году указания даны более чем по 84,5 тыс. уголовных дел (в 2023 году — 81,8 тыс.), однако реального влияния на качество дознания они зачастую не оказывают, поскольку сводятся к формальному перечислению очевидных следственных действий.

Одним из способов решения рассматриваемой проблемы является тщательный анализ практики принятия прокурорами решений об отмене постановлений о возбуждении уголовного дела по материалам, по которым впоследствии повторно возбуждены уголовные дела, в целях устранения выявленных недостатков в надзорной деятельности.

4. Проблема необоснованного приостановления производства по уголовным делам.

В числе основных причин этого — недостаточная результативность следственной и оперативной работы по установлению лиц, совершивших преступления,

формальное удовлетворение актов реагирования без выполнения необходимых процессуальных действий. В 2024 г. количество уголовных дел, расследование которых приостановлено ввиду неустановления лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого, уменьшилось на 1,4 % (с 1 149,1 тыс. до 1 133 тыс.). По-прежнему свыше одной трети постановлений о приостановлении расследования выносятся с нарушением закона (в 2024 г. — 375,7 тыс., -1,2 %). Эффективность их отмены прокурорами остается низкой: в суды по результатам дополнительного расследования направлено 17,6 тыс. дел, что составляет 4,7 % от общего числа дел, решения о приостановлении которых отменены прокурорами.

5. Проблема прекращения уголовных дел за истечением сроков давности.

Причиной этому зачастую является непринятие прокурорами должных мер к активизации расследования, отмене незаконных постановлений о его приостановлении, отсутствие контроля за своевременным принятием к производству уголовных дел. В связи с неполнотой расследования и неверным применением уголовного закона прокурорами отменено практически каждое третье решение о прекращении уголовного дела (16,8 тыс.). По результатам дополнительного расследования в суд направлено 1 974 уголовных дела (+21 %), или в 11,7 % случаев. Складывается необоснованная практика одновременного внесения требований и представлений, по сути дублирующих текст и содержание постановлений об отмене процессуальных решений о приостановлении и прекращении уголовных дел. Не всегда прокурорами соблюдаются сроки проверки законности процессуальных решений. Имеются случаи их отмены спустя продолжительное время (от двух месяцев до нескольких лет). При этом постановления прокуроров нередко не содержат конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительному расследованию.

6. Проблема защиты от необоснованного уголовного преследования как обеспечение одной из важнейших конституционных гарантий прав граждан.

Так, при снижении в 2024 г. в целом по органам предварительного расследования на 6,3 % (с 1 137 до 1 065) числа обвиняемых и подозреваемых, в отношении которых избиралась мера пресечения и впоследствии производство было прекращено за отсутствием события, состава преступления либо в связи с непричастностью, количество таких лиц в следственных органах СК России увеличилось на 16,8 % (с 304 до 355). Число оправданных лиц и лиц, дела в отношении которых прекращены судом по реабилитирующим основаниям, возросло на 1,2 % (с 1 047 до 1 060 с учетом результатов обжалования).

В качестве практических мер по минимизации таких фактов предлагается принятие дополнительных мер организационно-управленческого характера по усилению надзорной деятельности в целях недопущения фактов незаконного возбуждения уголовных

дел при отсутствии достаточных оснований и необоснованного уголовного преследования.

7. Проблема реагирования прокуроров на грубые нарушения закона, допускаемые органами дознания и следствия, посредством направления материалов для решения вопроса об уголовном преследовании на основании п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Эффективность данной меры напрямую зависит от качества подготовленных материалов, которое влияет на перспективу успешного расследования и передачи уголовных дел в суд. Несмотря на то, что подавляющее большинство постановлений прокуроров становились поводом для возбуждения уголовных дел (в 2024 году в рамках процессуальной деятельности по 1 253 направленным материалам возбуждено 1 137 уголовных дел), имели место случаи принятия органами расследования решений об их прекращении по реабилитирующим основаниям.

Для решения данной проблемы следует исключить факты необоснованного направления в рамках надзора за процессуальной деятельностью постановлений в порядке, предусмотренном пунктом 2 части 2 статьи 37 УПК РФ, для решения вопроса об уголовном преследовании, а в случаях принятия решений об отказе в возбуждении уголовного дела или о его последующем прекращении давать оценку их обоснованности, внося соответствующие коррективы в организацию работы.

8. Проблема возвращения уголовных дел для дополнительного расследования.

В практической деятельности об эффективности надзорной деятельности и о ее влиянии на качество следственной работы принято делать выводы, исходя из данных о количестве и об удельном весе принимаемых прокурорами и судами решений о возвращении уголовных дел для дополнительного расследования.

В 2024 г. для производства дополнительного расследования прокурорами возвращено на 10,4 % меньше уголовных дел (22,8 тыс.). Их удельный вес в целом по стране сохранился на уровне показателей 2023 года (3,5 %). Вместе с тем, в 2024 году имел место 161 случай необоснованного принятия таких решений, которые по ходатайствам органов предварительного расследования были отменены вышестоящими прокурорами.

Так, следователями СК России вышестоящему прокурору обжаловано свыше 40 % решений о возвращении дел на дополнительное расследование (1 021 из 2 452), из которых 119 по результатам обжалования отменено, доля отмененных вышестоящим прокурором решений в 2024 г. возросла с 9,4 % до 11,7 %.

Просчеты в организации работы прокуроров, в том числе допущенные при изучении уголовных дел, поступивших с обвинительным заключением (постановлением, актом), подтверждаются все еще значительным числом уголовных дел, возвращенных судами на основании статьи 237 УПК РФ. Оно в 2024 г. уменьшилось на 8,1 % (4,8 тыс.), однако его удельный вес относительно направленных в суд сохранился на уровне 2023 г. (0,8 %).

Причинами, влекущими принятие судами решений о возвращении уголовных дел прокурорам на основании ст. 237 УПК РФ для устранения препятствий их рассмотрения, являются: неверное применение уголовного закона, несоответствие предъявленного обвинения фактически установленным в ходе расследования обстоятельствам совершения преступления, необходимость переквалификации действий обвиняемых на более тяжкие составы преступлений, несоблюдение положений ст. 171 УПК РФ при вынесении постановления о привлечении в качестве обвиняемого, нарушения порядка составления обвинительного заключения либо обвинительного акта, их вручения.

Изучение материалов уголовных дел показывает, что вносимые надзирающими прокурорами акты реагирования по таким делам зачастую не касались решений, которые впоследствии послужили основанием для возвращения уголовных дел судом.

Упущения в надзорной деятельности на досудебной стадии нередко становятся причиной обжалования действий следователей и дознавателей, в связи с чем их незаконные процессуальные решения отменяются порой спустя длительное время. В 2024 г. из 387,6 тыс. жалоб, рассмотренных в соответствии со ст. 124 УПК РФ, прокурорами удовлетворено 147 тыс. (+18,2 %). Действия прокуроров обжалованы примерно в 2 тыс. случаев, в 43 — жалобы признаны обоснованными (в 2023 г. — 124 из 3 тыс.).

Для решения данной проблемы следует прокурорам обеспечивать тщательную проверку доводов жалоб следователей при несогласии с решениями нижестоящих прокуроров об отмене постановлений о возбуждении уголовного дела, возвращении его для пересоставления обвинительного заключения или производства дополнительного расследования, принимать дополнительные меры к пресечению случаев необоснованного вынесения таких постановлений.

Необходимо анализировать причины, послужившие основаниями для возвращения судами уголовных дел в порядке, предусмотренном статьей 237 УПК РФ, обратив особое внимание на качество их изучения прокурором при утверждении обвинительного заключения (акта, постановления). Также необходимо изучать практику возвращения прокурорами в органы предварительного расследования уголовных дел согласно ст. 221 УПК РФ, в том числе факты удовлетворения жалоб на такие решения.

9. Проблема несвоевременного прокурорского реагирования на нарушения законов.

Как правило, вывод о наличии такой проблемы можно сделать, исходя из статистических данных о результатах судебного обжалования процессуальных решений. Наибольшее количество таких обращений связано с несогласием заявителей с решениями об отказе в возбуждении, о прекращении и приостановлении уголовного дела.

Количество жалоб, рассмотренных в соответствии со ст. 125 УПК РФ, несмотря на снижение, в 2024 г.

оставалось существенным — 25,9 тыс. (в 2023 г. — 27,6 тыс., -6,2 %). Удовлетворено 2,3 тыс. обращений (2,6 тыс.). В ходе изучения постановлений суда об удовлетворении рассмотренных обращений установлены факты бездействия надзирающих прокуроров при очевидных нарушениях закона. Таким образом, непринятие прокурорами достаточных и своевременных мер к устранению нарушений законов органами дознания и следствия приводит к тому, что возможность реализации участниками уголовного судопроизводства предоставленных им прав существенно снижается. Отмеченные недостатки требуют принятия комплексных и принципиальных мер, направленных на повышение эффективности надзора за процессуальной деятельностью.

Для решения данной проблемы прокурорам следует изучать судебные решения, принятые в соответствии со ст. 125 УПК РФ, о признании незаконными действий (бездействия) должностных лиц, в том числе прокуроров, процессуальных решений органов предварительного расследования, обращая особое внимание на факты удовлетворения судами жалоб, которые ранее рассматривались прокурорами, для выявления причин и условий, по которым установленные судом нарушения не были устранены в порядке надзора. Соответственно, прокурорам необходимо качественно рассматривать жалобы и обращения граждан в порядке, предусмотренном ст. 124 УПК РФ, не допускать безосновательного продления сроков их рассмотрения, неполноты изучения всех доводов заявителей и ответов на них.

10. Проблема защиты прав потерпевших, возмещения причиненного преступлением ущерба.

Данная проблема является достаточно острой. Для ее решения органам прокуратуры необходимо во всех случаях добиваться реального возмещения ущерба, причиненного преступлениями, в том числе установления органами предварительного расследования имущества подозреваемых и обвиняемых, наложения на него ареста в целях обеспечения его взыскания, надзорными мерами обеспечить надлежащую организацию работы по исполнению судебных решений по искам прокуроров.

Также следует анализировать причины низких результатов возмещаемости ущерба по уголовным делам, в том числе давать оценку деятельности правоохранительных органов по установлению и изъятию имущества виновных лиц, акцентируя внимание на деяниях, совершенных с применением информационно-телекоммуникационных технологий.

Помимо рассмотренных выше проблем и предложенных мер организационного характера по их решению, следует, подводя итог, рассмотреть общую проблематику рассматриваемой сферы надзора, и, соответственно, вынести рекомендации общего характера.

Прежде всего, необходимо использовать все доступные способы получения информации о нарушениях законности. В обязательном порядке следует принимать исчерпывающие меры к проверке доводов

заявителей и меры реагирования к устранению нарушений законодательства в деятельности органов дознания и органов предварительного следствия, в том числе если такие нарушения имели место в результате ошибок следствия [3, с. 3–17; 4, с. 142–144].

Во всех случаях прокурорам необходимо добиваться своевременного и полного рассмотрения руководителями органов предварительного расследования актов прокурорского реагирования, реального устранения нарушений и восстановления прав граждан, а также привлечения виновных должностных лиц к ответственности. Одновременно следует исключить факты направления прокурорами шаблонных актов реагирования, искусственного наращивания количественных показателей; исключить факты подмены требований об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных при производстве предварительного расследования, посредством внесения представлений и направления информации. Важно в каждом случае обеспечивать полноту изучения материалов процессуальных проверок и уголовных дел в целях выявления всех допущенных по ним нарушений, исключив формальный подход при подготовке требований об их устранении, а также при даче указаний органам дознания на стадии процессуальной проверки и в ходе расследования, контролировать их исполнение в полном объеме вплоть до принятия итогового процессуального решения.

Важную роль играет аналитическая деятельность и принятие мер организационного характера. Так, необходимо систематически анализировать состояние законности в деятельности органов предварительного расследования, оценивать влияние на него реализуемых мер прокурорского реагирования; шире использовать координационные полномочия для искоренения системных недостатков в работе, в том числе при организации ведомственного процессуального контроля, выносить их на обсуждение в межведомственном формате; вырабатывать конкретные организационно-практические меры, направленные на повышение его эффективности; на системной основе информировать руководителей органов предварительного расследования о выявляемых нарушениях и недостатках, требовать их устранения в полном объеме, контролировать достаточность принятых мер по исполнению надзорных требований, а также своевременное получение результатов рассмотрения актов прокурорского реагирования; в случае выявления бездействия и системных нарушений в процессуальной деятельности органов предварительного расследования, для устранения которых необходимо реагирование на федеральном уровне, представлять в Генеральную прокуратуру Российской Федерации проекты соответствующих актов реагирования; при наличии оснований в каждом случае решать вопрос об организации проведения служебных проверок и о привлечении к ответственности соответствующих работников; обеспечить проведение регулярных учебных занятий в целях повышения качества подготовленных актов прокурорского реагирования.

Таким образом, для решения изложенных выше проблем, помимо некоторых предложенных в каждом блоке мер, необходимо принятие комплекса мероприятий организационного, управленческого, административного характера.

Кроме того, системность рассмотренных проблем свидетельствует о необходимости усовершенствования правовых норм, в частности уголовно-процессуального законодательства, а также соответствующих актов организационно-распорядительного характера, в том числе регулирующих вопросы статистической отчетности и учета. Однако такие изменения должны быть подготовлены на основании глубоких научных исследований. Следовательно, тезисный разбор автором вышеизложенной проблематики является еще и призывом к научной дискуссии, в которую должны быть вовлечены ведущие научные деятели и практические работники.

Смею заметить, что в этом деле не обойтись без волевых решений руководства правоохранительных органов и государства в целом, поскольку выводы таких исследований будут свидетельствовать о необходимости реформирования процессуального законодательства и требовать пересмотра действующей системы оценки эффективности всей правоохранительной системы. Общим выводом будет следующий: процессуальный закон и ведомственная статистика не могут быть важнее верховенства права и торжества справедливости. Они являются правовым инструментом, но не подменяют собой суть и значимость последних, и в качестве инструмента должны служить их гарантом (процессуальная форма) и объективным способом познания (статистика). Злоупотребления же процессуальными правами (равно как и злостное неисполнение процессуальных обязанностей), искажения статистики (в особенности умышленные и системные, исходящие от должностных лиц, руководствующихся ложно понимаемыми интересами службы) являются ничем иным, как грубейшим пренебрежением конституционных принципов государственности.

Нелишним будет изучение международного опыта в вопросах поиска оптимальной модели функционирования правоохранительной системы и юстиции, тем более что научных исследований на эту тему за рубежом проведено достаточное количество [9, с. 482–502]. В ряде случаев в процессе реформирования правоохранительной системы следует учитывать исторический опыт развития [5, с. 124–128].

В эпоху цифровизации возрастают возможности и значимость искусственного интеллекта, использования его в современных информационных системах правоохранительными и судебными органами.

В органах прокуратуры такие системы уже активно используются и развиваются в рамках реализации концепции цифровой трансформации. Например, в целях контроля за работой нижестоящих прокуратур, в частности, при осуществлении мониторинга актов прокурорского реагирования на досудебной стадии

уголовного судопроизводства, используется модуль «Учет работы прокуроров» программного обеспечения государственной автоматизированной системы правовой статистики.

Авторами было проведено анкетирование свыше 50 прокурорских работников — старших помощников, помощников прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур, обеспечивающих надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание, предварительное следствие и оперативно-разыскную деятельность, проходивших повышение квалификации в Институте, на предмет их видения возможности повышения эффективности надзорной деятельности на данном направлении.

Были высказаны предложения, которые можно сгруппировать в две группы: относящиеся к процессуальному законодательству и касающиеся организации деятельности органов прокуратуры в соответствии с законом и ведомственными организационно-распорядительными локальными нормативными правовыми актами.

1. Предложения по усовершенствованию процессуального законодательства таковы: вернуть прокурору полномочия по возбуждению уголовных дел и их расследованию, а также по отмене незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел и даче поручений о расследовании уголовных дел следственным органам; предусмотреть в УПК РФ обязанность следователя письменно согласовывать решения об отказе в возбуждении уголовных дел, меры пресечения, привлечение в качестве обвиняемого, приостановление и прекращение уголовных дел, с правом прокурора устанавливать сроки устранения нарушений и недостатков, выявленных при проверке уголовных дел; ужесточить порядок продления сроков предварительного следствия и необоснованного продления через приостановление производства и отмену его; вернуть прокурору полномочия по избранию меры пресечения (содержание под стражей, домашний арест, запрет определенных действий); отменить сроки предварительного расследования для отдельных категорий преступлений (тяжкие и особо тяжкие, резонансные, требующие длительных экспертиз); предусмотреть в УПК РФ в качестве основания приостановления следствия по делу проведение экспертизы; дополнить ч. 2 ст. 281 УПК РФ положением о возможности оглашения показаний при наличии сведений о нахождении лица в зоне проведения боевых действий (по-видимому, имеется в виду участие лица в спецоперации); расширить категории преступлений, по которым возможно применение сокращенной формы дознания, с учетом признания вины и согласия с предъявленным обвинением, ввиду чрезмерной нагрузки на органы дознания; установить сроки проверки прокурором законности постановлений о прекращении дел органами дознания; упразднить досудебную стадию уголовного судопроизводства; уравнивать в правах руководителя следственно-

го органа и руководителя органа дознания, установить сроки расследования и дознания в 2 месяца; реформировать систему органов, осуществляющих дознание и предварительное расследование, создав единый следственный орган, предусмотрев возможность органов прокуратуры расследовать уголовные дела в отношении сотрудников правоохранительных органов.

2. Предложения по усовершенствованию прокурорской деятельности: прекратить практику использования статистических показателей работы прокурора в качестве оценки эффективности его деятельности, в том числе постоянного роста в сравнении с аналогичным периодом прошлого года (АППГ), уйти от формального наращивания показателей и гонки за ними — к реальному влиянию на состояние законности; ужесточить ответственность за неисполнение законных требований прокурора; убрать избыточную отчетность, дублирующие формы контроля, многоступенчатую систему согласований, оставить одну из систем отчетности (ГАСПС и АРМ); осуществлять взаимодействие органов прокуратуры со следственными органами посредством единых цифровых платформ; искоренить практику привлечения к дисциплинарной ответственности по итогам оказания практической помощи; упростить процедуру проведения экстрадиционной проверки в случаях, когда лицо находящееся в международном розыске является гражданином РФ, либо лицо находится в международном розыске за совершение деяния, которое в соответствии с уголовным законом РФ не является преступлением; не допускать чрезмерного ведомственного влияния на применение норм уголовно-процессуального законодательства (сокращенная форма дознания, применение судебного штрафа, рассмотрение уголовных дел в особом порядке); увеличить установленный приказом Генерального прокурора РФ № 730 от 23.10.2023 г. пятидневный срок изучения копий постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел как недостаточный ввиду значительного количества поступающих материалов; снизить количество заданий и поручений, отнимающих значительное количество времени; предоставить право подписи актов реагирования не только прокурорам и заместителям, но и помощникам, старшим помощникам прокурора.

Как видно из приведенного выше перечня предложений, которые приведены практически в редакции респондентов, одной из основных проблем прокурорские работники видят недостаточные процессуальные полномочия, препятствующие эффективно выполнять возложенные на органы прокуратуры обязанности (прежде всего — возбуждение уголовных дел и предварительное расследование и др.), на что накладывается такая организация прокурорского надзора, которая в значительной мере ориентирована на удержание и наращивание количественных показателей деятельности на уровне не ниже показателей аналогичного периода прошлого года (известная в ведомстве аббревиатура АППГ). И если предложения по изменениям

процессуального законодательства требуют научного обоснования и тщательной проработки всеми заинтересованными субъектами (органами прокуратуры, следственными органами, судом и т. д.), а значит, и повлекут длительные сроки их законодательного внедрения, то вопросы организации деятельности могут быть достаточно быстро рассмотрены на уровне руководства Генеральной прокуратуры РФ и в случае изменений к подходам — найти отражение в организационно-распорядительных локальных нормативных правовых актах, что позволит в скором времени ожидать некоторый положительный эффект, в чем, собственно, и заключается гибкость подходов к управлению единой централизованной системой органов прокуратуры.

Заключение и вывод

Данное исследование вносит вклад в решение криминологически значимой научно-практической проблемы повышения эффективности и результативности прокурорского надзора и его влияния на состояние законности в процессуальной деятельности органов

предварительного расследования на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

Прокурорский надзор за органами предварительного расследования имеет существенное положительное криминологическое влияние на состояние законности и правопорядка, безопасность граждан и государства.

Помимо того, что исследование развивает научные знания в актуальном направлении прокурорского надзора, практическая значимость заключается в том, что предложения автора могут быть положены в основу нормотворческой, в том числе законодательной деятельности, а соответствующие меры организационно-управленческого характера способны повысить качество деятельности прокуроров, работников правоохранительных органов, судей.

Общим итогом исследования является предложение автором научно обоснованных и практически реализуемых способов достижения важного криминологического эффекта — усовершенствования деятельности по предупреждению и борьбе с преступностью.

Список источников

1. Веретенников Н. В. Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела // Северо-Кавказский юридический вестник. 2009. № 1. С. 78–82.
2. Винокуров А. Ю. Представление прокурора в уголовном процессе // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 2. С. 69–70.
3. Головин А. Ю. Дефиниция следственных ошибок // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2015. № 1–2. С. 3–17.
4. Захарова В. О. О классификациях следственных ошибок // Проблемы экономики и юридической практики. 2014. № 5. С. 142–144.
5. Зотов А. Ю. Органы предварительного следствия России: исторические аспекты возникновения и становления // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 1 (40). С. 124–128.
6. Игнатов А. Н. Латентность преступности: понятие, виды и механизм образования // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2025. № 6. С. 167–173.
7. Корчагина К. А. Надзор прокурора за органами предварительного расследования: понятие, предмет и содержание // Юридический вестник Самарского университета. 2024. № 4. С. 84–92.
8. Криминология : учебник для юридических вузов / под общ. ред. д. ю.н., проф. А. И. Долговой. М.: НОРМА — ИНФРА-М, 1999. 784 с.
9. Криминология / Под ред. Дж. Ф. Шели / Пер. с англ. — СПб.: Питер, 2003. 864 с.
10. Кухтяева Е. А., Бораганова К. К. Понятие и сущность следственной ошибки в уголовном процессе // Юридическая наука и практика. 2025. № 1. С. 72–76.
11. Малеев С. С. Прокурорский надзор за органами предварительного следствия и дознания. Законодательные и теоретические основы // Закон и право. 2019. № 11. С. 135–136.
12. Протасевич А. А., Гуменюк А. В., Пирва В. Г. Прокурорский надзор за органами, осуществляющими дознание // Baikal Research Journal. 2017. № 3. DOI: 10.17150/2411-6262.2017.8(3).17.
13. Серебрянникова М. В. Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2013. 24 с.
14. Ситник В. В. Теоретические аспекты прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 4 (89). С. 185–193.
15. Теохаров А. К. Понятие и природа латентной преступности // Журнал правовых и экономических исследований. 2023. № 4. С. 132–139.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Зацепин Александр Михайлович

Доктор юридических наук, доцент, директор Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации; Член Российской криминологической ассоциации
295011, Республика Крым, г. Симферополь, ул. Гоголя, д. 9
E-mail: tp0507@ya.ru

Доброрез Игорь Александрович

Кандидат юридических наук, доцент, декан факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации; 295011, Республика Крым, г. Симферополь, ул. Гоголя, д. 9
E-mail: dobr_ig@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Alexander M. Zatsepin

Doctor of Legal Sciences, Associate Professor
Director of the Crimean Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation; Member of the Russian Criminological Association
9 Gogol str., Simferopol 295011, Republic of Crimea, Russia
E-mail: tp0507@ya.ru

Igor A. Dobrorez

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Dean of the Faculty of Professional Retraining and Advanced Studies of the Crimean Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation
9 Gogol str., Simferopol 295011, Republic of Crimea, Russia
E-mail: dobr_ig@mail.ru

ВКЛАД АВТОРОВ

Все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку статьи для публикации.

AUTHORS CONTRIBUTION

All authors made equivalent contributions to the preparation of the article for publication.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Конфликт интересов отсутствует.

CONFLICT OF INTEREST

No conflict of interest.

Дата поступления статьи / Received: 29.09.2025.

Дата рецензирования статьи / Revised: 08.10.2025.

Дата принятия статьи к публикации / Accept: 15.10.2025.